Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10217**

18. Wahlperiode 07.11.2016

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

zu der Unterrichtung durch die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter
– Drucksachen 18/8966, 18/9129 Nr. 1.2 –

Jahresbericht 2015 der Bundesstelle und der Länderkommission

A. Problem

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter ist Deutschlands Einrichtung für die Wahrung menschenwürdiger Unterbringung und Behandlung im Freiheitsentzug. Sie legt der Bundesregierung, dem Deutschen Bundestag, den Landesregierungen und den Länderparlamenten jährlich ihren Tätigkeitsbericht vor. Der Jahresbericht 2015 umfasst den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2015.

Zu Beginn des Jahres 2015 wurde die Zahl der Mitglieder der Länderkommission verdoppelt, womit die Aufnahme der Besuchstätigkeit in bisher nicht oder kaum abgedeckten Bereichen – insbesondere in Alten- und Pflegeheimen, psychiatrischen Kliniken und Einrichtungen der Jugendhilfe – möglich wurde. Im Gegensatz zu den in der Vergangenheit besuchten Einrichtungen stehen die Einrichtungen in diesen Bereichen teilweise in privater Trägerschaft. Die rechtlichen Voraussetzungen der Veröffentlichung der Besuchsberichte von Einrichtungen privater Träger unter Nennung des Namens werden derzeit noch geprüft.

Die Feststellungen und Empfehlungen, die die Nationale Stelle bei ihren Besuchen getroffen hat, sind im vorliegenden Bericht überblicksartig zusammengefasst.

Insgesamt zieht die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter in ihrem Jahresbericht eine positive Bilanz für das Jahr 2015: So seien eine Vielzahl der von der Bundesstelle und der Länderkommission ausgesprochenen Empfehlungen bereits umgesetzt worden. Allerdings würden Empfehlungen nach wie vor in vielen Fällen nur in der jeweils besuchten Einrichtung umgesetzt und nicht landes- bzw. bundesweit. Die Nationale Stelle werde daher auch im neuen Jahr verstärkt an der Bekanntmachung und Verbreitung ihrer Empfehlungen arbeiten, um langfristig eine möglichst flächendeckende Umsetzung ihrer Empfehlungen zu erreichen.

B. Lösung

Annahme einer Entschließung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

In Kenntnis der Unterrichtung auf Drucksache 18/8966 wolle der Deutsche Bundestag folgende Entschließung annehmen:

„Das Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ist Teil der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (VN-Antifolterkonvention – CAT) verpflichtet die Staaten, jede Form von Folter zu unterbinden und strafrechtlich zu verfolgen. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen (OPCAT) vom 18. Dezember 2002 erweitert die VN-Antifolterkonvention um einen präventiven Ansatz. Es sieht vor, den Schutz vor Folter und Misshandlung durch ein Besuchssystem zu steigern. Dies ist in Artikel 3 OPCAT durch die Verpflichtung zur Errichtung nationaler Präventionsmechanismen, die die Arbeit des VN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter ergänzen sollen, beschrieben.

Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 4. Dezember 2008 ratifiziert. Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter hat im Mai 2009 ihre Arbeit aufgenommen, die Länderkommission im September 2010. Beide Einrichtungen zusammen bilden als Nationale Stelle den deutschen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter. Zu Beginn des Jahres 2015 wurde das Budget der Nationalen Stelle auf 540.000 Euro erhöht und die Anzahl der Mitglieder der Länderkommission auf acht verdoppelt.

Hauptaufgabe der Nationalen Stelle ist es, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Untergebrachten, zur Verhütung von Folter und sonstigen Misshandlungen zu unterbreiten. Nach Artikel 4 Abs. 1 OPCAT sind Orte der Freiheitsentziehung solche, die der Hoheitsgewalt und Kontrolle des Staates unterstehen und an denen Personen entweder aufgrund der Entscheidung einer Behörde, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen wird oder werden kann. Dies sind 280 Einrichtungen des Bundes sowie fast 2.000 Einrichtungen, für die die Länder zuständig sind. Die von der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter entwickelten Standards gelten den Bereichen Wahrung der Intimsphäre, Fixierungen, Einzelhaft, Ausstattung von Hafträumen, Ausstattung von Räumen zur kurzzeitigen Unterbringung, Dokumentation von Kurzzeitgewahrsamen sowie Belehrung bei Ingewahrsamnahmen.

Den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit legte die Bundesstelle der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter im Jahr 2015 auf Besuche der Dienststellen der Bundespolizei. So besuchte sie 16 Dienststellen der im Berichtszeitraum aufgrund der hohen Zahl von einreisenden Flüchtlingen und Migranten zum Teil sehr stark beanspruchten Bundespolizei. Ein besonders intensiv frequentiertes Bundespolizeirevier war sowohl für die Registrierung der Flüchtlinge als auch für die Ingewahrsamnahme der Schleusung verdächtiger Personen nicht hinreichend ausgerüstet, so dass es Probleme mit der angemessenen Unterbringung gab. Inzwischen konnte das Polizeirevier neue Räumlichkeiten beziehen. Der Bericht lobt ausdrücklich die insgesamt hilfreiche und problembewusste Haltung der Beamten.

Darüber hinaus befasste sich die Länderkommission im Berichtszeitraum schwerpunktmäßig mit dem Jugendstrafvollzug. Der Deutsche Bundestag nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Bedingungen des Jugendstrafvollzuges im Hinblick auf die Wahrung menschenwürdiger Bedingungen im Bericht als gut eingeschätzt werden und es wenig Anlass zu grundsätzlichen Empfehlungen gab. So ermögliche

die vergleichsweise hohe Zahl der besonders aus- und fortgebildeten Mitarbeiter eine intensive Betreuung und Behandlungen der Jugendlichen.

Der Deutsche Bundestag erkennt das umfassende Engagement der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter erneut ausdrücklich an und begrüßt die zeitnahen Umsetzungen vieler Empfehlungen durch die besuchten Stellen. Dies zeigt das Bestreben, die auf hohem Niveau befindliche Lage weiterhin zu verbessern. Da die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eine präventive Funktion wahrnimmt, richten sich ihre Empfehlungen nicht nur direkt an die von ihr besuchten Einrichtungen. Deshalb unterstützt der Deutsche Bundestag die Bemühungen der Nationalen Stelle, die Empfehlungen bundesweit stärker bekannt zu machen, damit sie bei Bedarf in ähnlichen Einrichtungen ebenfalls und noch breiter angewandt werden können.

Der Deutsche Bundestag begrüßt darüber hinaus die internationalen Aktivitäten der Nationalen Stelle, die dem Austausch mit Vertretern von Nationalen Präventionsmechanismen anderer Länder galten sowie die Teilnahme an Konferenzen zu Fachthemen umfassten.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- ihr Engagement gegen und zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe mit Nachdruck im In- und Ausland fortzusetzen;
- die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter auch zukünftig in ihrer Arbeit zu unterstützen.“

Berlin, den 19. Oktober 2016

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Michael Brand
Vorsitzender

Frank Heinrich (Chemnitz)
Berichterstatter

Frank Schwabe
Berichterstatter

Inge Höger
Berichterstatterin

Tom Koenigs
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Frank Heinrich (Chemnitz), Frank Schwabe, Inge Höger und Tom Koenigs

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Unterrichtung auf **Drucksache 18/8966** mit Überweisungsdrucksache 18/9129 Nr. 1.2 am 8. Juli 2016 an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Innenausschuss, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter als Nationaler Präventionsmechanismus (NPM) agiert an der Schnittstelle zwischen dem deutschen Recht und den einschlägigen internationalen Abkommen, zuvorderst der UN-Antifolterkonvention.

Das Ziel der Verhütung von Folter und Misshandlung ist im Fakultativprotokoll zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (OPCAT) niedergelegt, das die UN-Antifolterkonvention aus dem Jahr 1984 durch einen präventiven Ansatz ergänzt. Artikel 3 OPCAT verpflichtet die Vertragsstaaten, NPMs einzurichten. Diese Mechanismen ergänzen die Arbeit des ebenfalls durch das Fakultativprotokoll geschaffenen UN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter (SPT). In Deutschland wurde hierzu die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eingerichtet. Sie besteht im Zuständigkeitsbereich des Bundes aus der Bundesstelle zur Verhütung von Folter und im Zuständigkeitsbereich der Länder aus der Länderkommission zur Verhütung von Folter.

Hauptaufgabe der Nationalen Stelle ist es, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Untergebrachten und zur Verhütung von Folter und sonstigen Misshandlungen zu unterbreiten. Nach Artikel 4 Abs. 1 OPCAT sind Orte der Freiheitsentziehung solche, die der Hoheitsgewalt und Kontrolle des Staates unterstehen und an denen Personen entweder aufgrund der Entscheidung einer Behörde, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen wird oder werden kann.

Hierzu zählen im Zuständigkeitsbereich des Bundes alle etwa 280 Gewahrsamseinrichtungen der Bundeswehr, der Bundespolizei und des Zolls sowie Rückführungsmaßnahmen, die von der Bundespolizei begleitet werden. Die weit überwiegende Zahl der Orte der Freiheitsentziehung fällt jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Länderkommission. Dies waren im Dezember 2015 184 organisatorisch selbstständige Justizvollzugsanstalten, etwa 1.270 Dienststellen der Landespolizeien, alle Gerichte mit Vorführzellen sowie sieben Abschiebungshafteinrichtungen, ca. 550 psychiatrische Fachabteilungen in speziellen Kliniken oder allgemeinen Krankenhäusern, 28 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe mit geschlossenen Plätzen sowie geschlossene Heime für Menschen mit Behinderung. Orte der Freiheitsentziehung in diesem Sinn sind auch die etwa 10.900 Alten- und Pflegeheime, in denen freiheitsentziehende Maßnahmen durchgeführt werden oder durchgeführt werden können. Neben der Besuchstätigkeit soll die Nationale Stelle zudem Vorschläge und Beobachtungen zu bestehenden und im Entwurf befindlichen Rechtsvorschriften unterbreiten.

Die Aufgabe der Nationalen Stelle ist präventiv. Ihre Empfehlungen sollen nicht nur in der besuchten sondern in allen Einrichtungen im gesamten Bundesgebiet umgesetzt werden. Hierzu ist es notwendig, dass die Aufsichtsbehörden Empfehlungen, die zu einer spezifischen Einrichtung abgegeben wurden, auch auf vergleichbare andere Einrichtungen in ihrem Zuständigkeitsbereich übertragen. Zu wiederkehrenden Beanstandungen hat die Nationale Stelle darüber hinaus Empfehlungen standardisiert. Im Berichtszeitraum befasste sie sich verstärkt mit dem Gewahrsam in Polizeieinrichtungen und entwickelte hierzu ebenfalls Standards, die im thematischen Zusammenhang in Abschnitt III.4 wiedergegeben werden.

Insgesamt zieht die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eine positive Bilanz des Jahres 2015: Eine Vielzahl der von Bundesstelle und Länderkommission ausgesprochenen Empfehlungen seien bereits umgesetzt worden. Allerdings würden Empfehlungen nach wie vor in vielen Fällen nur in der jeweils besuchten Einrichtung umgesetzt und nicht landes- bzw. bundesweit. Die Nationale Stelle werde daher auch im neuen Jahr verstärkt an der Bekanntmachung und Verbreitung ihrer Empfehlungen arbeiten, um langfristig eine möglichst flächendeckende Umsetzung ihrer Empfehlungen zu erreichen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat die Unterrichtung auf Drucksache 18/8966 in seiner 76. Sitzung am 21. September 2016, der **Innenausschuss** in seiner 93. Sitzung am 19. Oktober 2016, der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** in seiner 114.Sitzung am 19. Oktober 2016 und der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** in seiner 74. Sitzung am 19. Oktober 2016 beraten. Alle mitberatenden Ausschüsse empfehlen Kenntnisnahme.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat die Unterrichtung auf Drucksache 18/8966 in seiner 71. Sitzung am 19. Oktober 2016 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE., bei Stimmenthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, folgende Entschließung anzunehmen:

„Das Verbot von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe ist Teil der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984 (VN-Antifolterkonvention – CAT) verpflichtet die Staaten, jede Form von Folter zu unterbinden und strafrechtlich zu verfolgen. Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen (OPCAT) vom 18. Dezember 2002 erweitert die VN-Antifolterkonvention um einen präventiven Ansatz. Es sieht vor, den Schutz vor Folter und Misshandlung durch ein Besuchssystem zu steigern. Dies ist in Artikel 3 OPCAT durch die Verpflichtung zur Errichtung nationaler Präventionsmechanismen, die die Arbeit des VN-Unterausschusses zur Verhütung von Folter ergänzen sollen, beschrieben.

Deutschland hat das Fakultativprotokoll am 4. Dezember 2008 ratifiziert. Die Bundesstelle zur Verhütung von Folter hat im Mai 2009 ihre Arbeit aufgenommen, die Länderkommission im September 2010. Beide Einrichtungen zusammen bilden als Nationale Stelle den deutschen Präventionsmechanismus zur Verhütung von Folter. Zu Beginn des Jahres 2015 wurde das Budget der Nationalen Stelle auf 540.000 Euro erhöht und die Anzahl der Mitglieder der Länderkommission auf acht verdoppelt.

Hauptaufgabe der Nationalen Stelle ist es, Orte der Freiheitsentziehung aufzusuchen, auf Missstände aufmerksam zu machen und den Behörden Empfehlungen und Vorschläge zur Verbesserung der Situation der Untergebrachten, zur Verhütung von Folter und sonstigen Misshandlungen zu unterbreiten. Nach Artikel 4 Abs. 1 OPCAT sind Orte der Freiheitsentziehung solche, die der Hoheitsgewalt und Kontrolle des Staates unterstehen und an denen Personen entweder aufgrund der Entscheidung einer Behörde, auf deren Veranlassung oder mit deren ausdrücklichem oder stillschweigendem Einverständnis die Freiheit entzogen wird oder werden kann. Dies sind 280 Einrichtungen des Bundes sowie fast 2.000 Einrichtungen, für die die Länder zuständig sind. Die von der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter entwickelten Standards gelten den Bereichen Wahrung der Intimsphäre, Fixierungen, Einzelhaft, Ausstattung von Hafträumen, Ausstattung von Räumen zur kurzzeitigen Unterbringung, Dokumentation von Kurzzeitgewahrsamen sowie Belehrung bei Ingewahrsamnahmen.

Den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit legte die Bundesstelle der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter im Jahr 2015 auf Besuche der Dienststellen der Bundespolizei. So besuchte sie 16 Dienststellen der im Berichtszeitraum aufgrund der hohen Zahl von einreisenden Flüchtlingen und Migranten zum Teil sehr stark beanspruchten Bundespolizei. Ein besonders intensiv frequentiertes Bundespolizeirevier war sowohl für die Registrierung der

Flüchtlinge als auch für die Ingewahrsamnahme der Schleusung verdächtiger Personen nicht hinreichend ausgerüstet, so dass es Probleme mit der angemessenen Unterbringung gab. Inzwischen konnte das Polizeirevier neue Räumlichkeiten beziehen. Der Bericht lobt ausdrücklich die insgesamt hilfreiche und problembewusste Haltung der Beamten.

Darüber hinaus befasste sich die Länderkommission im Berichtszeitraum schwerpunktmäßig mit dem Jugendstrafvollzug. Der Deutsche Bundestag nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Bedingungen des Jugendstrafvollzuges im Hinblick auf die Wahrung menschenwürdiger Bedingungen im Bericht als gut eingeschätzt werden und es wenig Anlass zu grundsätzlichen Empfehlungen gab. So ermögliche die vergleichsweise hohe Zahl der besonders aus- und fortgebildeten Mitarbeiter eine intensive Betreuung und Behandlungen der Jugendlichen.

Der Deutsche Bundestag erkennt das umfassende Engagement der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter erneut ausdrücklich an und begrüßt die zeitnahen Umsetzungen vieler Empfehlungen durch die besuchten Stellen. Dies zeigt das Bestreben, die auf hohem Niveau befindliche Lage weiterhin zu verbessern. Da die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter eine präventive Funktion wahrnimmt, richten sich ihre Empfehlungen nicht nur direkt an die von ihr besuchten Einrichtungen. Deshalb unterstützt der Deutsche Bundestag die Bemühungen der Nationalen Stelle, die Empfehlungen bundesweit stärker bekannt zu machen, damit sie bei Bedarf in ähnlichen Einrichtungen ebenfalls und noch breiter angewandt werden können.

Der Deutsche Bundestag begrüßt darüber hinaus die internationalen Aktivitäten der Nationalen Stelle, die dem Austausch mit Vertretern von Nationalen Präventionsmechanismen anderer Länder galten sowie die Teilnahme an Konferenzen zu Fachthemen umfassten.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

- ihr Engagement gegen und zur Verhütung von Folter und anderer grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe mit Nachdruck im In- und Ausland fortzusetzen;
- die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter auch zukünftig in ihrer Arbeit zu unterstützen.“

Berlin, den 19. Oktober 2016

Frank Heinrich (Chemnitz)
Berichterstatterin

Frank Schwabe
Berichterstatter

Inge Höger
Berichterstatterin

Tom Koenigs
Berichterstatter



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333